

Das Konventsmodell: höhere Legitimität für die EU-Entscheidungsfindung?

Wörgötter, Caroline

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wörgötter, C. (2005). Das Konventsmodell: höhere Legitimität für die EU-Entscheidungsfindung? *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 34(4), 381-394. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-63506>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

Caroline Wörgötter (Wien)

Das Konventsmodell: Höhere Legitimität für die EU-Entscheidungsfindung?

Die EU-Entscheidungsfindung auf höchster politischer Ebene wird hinsichtlich des Mangels an demokratischer Legitimität (input-Legitimität) und Effizienz (output-Legitimität) kritisiert. Der Konventsprozess zur Erarbeitung der „EU-Grundrechtscharta“ (2000) erwies sich allerdings als sowohl effektives als auch demokratisch gestärktes Entscheidungsverfahren. Eine vergleichende policy-Netzwerk-Analyse zwischen dem Konventsprozess und jenem Verhandlungsprozess zur Vorläuferin der Grundrechtscharta, der „Gemeinschaftscharta für die sozialen Rechte der ArbeitnehmerInnen“ (1989) auf Basis von Dokumentenanalyse und Experteninterviews soll das Legitimitätspotential des Konventsprozesses überprüfen und erklären. Aus konstruktivistisch-institutionalistischer Perspektive zeigt der Vergleich, dass der Einfluss spezifischer institutioneller Charakteristika des Konventsprozesses, welche die Veränderung von Akteurspositionen bewirkten, für dessen höhere output-Legitimität verantwortlich ist. Deliberation, Inklusion und Transparenz ermöglichten eine weitreichende Konsenslösung. Gemessen am Konzept deliberativer Demokratie ist die demokratische Qualität des Konvents jedoch ambivalent zu beurteilen. Den Zielkonflikt zwischen input- und output-Legitimität kann das Konventsmodell nicht überwinden.

*Keywords: Konventsmodell, Legitimität, soziale Grundrechte, deliberative Demokratie, konstruktivistischer Institutionalismus, policy-Netzwerk-Analyse
Convention model, legitimacy, fundamental social rights, deliberative democracy, constructivist institutionalism, policy network analysis*

1. Einleitung¹

Das Konventsmodell stellt ein neues Entscheidungsverfahren in der Europäischen Union dar, das mit dem Ziel geschaffen wurde, durch verbesserte Legitimität der Entscheidungsfindung auch die Legitimität des Politikergebnisses zu stärken. Bislang wurden Konvente auf supranationaler Ebene für die Erarbeitung der EU-Grundrechtscharta (2000) und des EU-Verfassungsvertrages (2004) eingesetzt. Diese Studie fragt: Kann das Konventsmodell sowohl die demokratische Qualität als auch die Effizienz der EU-Entscheidungsfindung erhöhen?

Die mangelnde Legitimität von supranationalen Politikprozessen, insbesondere bei primärrechtlichen und verfassungspolitischen Entscheidungen auf höchster politischer Ebene, so genannten *high-politics*, steht unter großer Dis-

kussion. Erstens ist die Effizienz dieser Entscheidungsverfahren aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips begrenzt. In konfliktreichen Verhandlungen münden diese häufig in Nichtentscheidungen oder führen durch *package deals* und *bargaining* zu sub-optimalen Politikergebnissen (Scharpf 1988). Zweitens werden die Politikprozesse für ihre mangelnde demokratische Legitimität in Hinblick auf fehlende Partizipation, Transparenz und Deliberation kritisiert (Elster 1998a; Eriksen/Fossum 2000; Risse 2004). Zudem wohnt jedem demokratischen System ein Zielkonflikt zwischen demokratischer Legitimität und Effizienz – *input-* und *output-Legitimität* (Scharpf 1999) – inne (Eriksen 2001). Den einen Legitimitätsstrang zu stärken bedeutet häufig, den anderen gleichzeitig zu schwächen. Dies erschwert die Suche nach Maßnahmen, um die Legitimität von EU *high-politics* zu verbessern.

Zur Beantwortung der Fragestellung wurde der Konventsprozess zur Erstellung der „EU Grundrechtscharta“ (2000) mit jenem Verhandlungsprozess zur Vorläuferin der Grundrechtscharta, der „Gemeinschaftscharta für die sozialen Rechte der ArbeitnehmerInnen“ (1989) (kurz: Sozialcharta) verglichen. In beiden Charta-Prozessen waren die Verhandlungen konfliktreich und vom Widerstand zumindest eines Mitgliedstaates gegenüber der umfassenden Aufnahme sozialer Grundrechte geprägt. Der Sozialcharta-Prozess scheint unter diesen Bedingungen den Erwartungen zu *high-politics* zu entsprechen. Er erreichte keine Einstimmigkeit und mündete in eine unverbindliche Charta. Seine demokratische Legitimität war begrenzt. Der Konventsprozess hingegen überraschte durch eine weit reichende Politiklösung und einen Politikprozess von vergleichsweise höherer demokratischer Legitimität. Die höhere *input*- und *output*-Legitimität des Konventsmodells soll daher überprüft und erklärt werden.

Diese Studie nimmt an, dass die Fragestellung nur über eine detaillierte Analyse der beiden Charta-Prozesse zu beantworten ist (Christiansen et al. 2002). Grundlage ist eine *policy*-Netzwerk-Analyse (Héritier 1993) auf Basis von Experteninterviews² und Dokumentenanalyse. Aus institutionalistischer Sicht wird argumentiert, dass die Zusammensetzung des Akteursnetzwerks und die formellen und informellen institutionellen Besonderheiten des Konventsverfahrens die unterschiedliche *output*-Legitimität der beiden Charta-Prozesse erklären können.

Die konstruktivistisch-institutionalistische Variante geht dabei von der Möglichkeit der Veränderung von Akteurspositionen durch institutionellen Wandel aus. Weiters wird die *input*-Legitimität der beiden Charta-Prozesse untersucht. Getestet wird die Annahme des Modells deliberativer Demokratie (Risse 2004) einer gleichzeitigen Stärkung von *output*- und *input*-Legitimität im Konventsprozess auf Basis von Deliberation, Inklusion und Transparenz. Die Thematisierung der Umsetzbarkeit des Modells in der politischen Praxis soll eine Forschungslücke schließen.

2. *Input*- und *Output*-Legitimität der EU-Entscheidungsfindung

Jüngere Literatur im Rahmen der *governance*-Forschung zeigt, dass auch *high-politics* nur über die Analyse des Zusammenspiels von Akteur und Struktur im Verhandlungsprozess selbst zu verstehen sind (Christiansen et al. 2002). Doch an empirischen Studien über die Einflusskräfte in EU *high-politics* mangelt es. Intergouvernementalismus und Supranationalismus dominieren nach wie vor als Erklärungsansätze. Sie betrachten den Verhandlungsprozess jedoch weitgehend als blinden Fleck. Die *policy*-Netzwerk-Analyse (Héritier 1993; Schumann 1996), ein Ansatz im Rahmen der *governance*-Forschung, bietet das Instrumentarium für eine detaillierte Analyse des Politikprozesses. Untersucht werden die Dynamiken in einem breiten Netzwerk an potentiell einflussreichen AkteurInnen mit horizontalen und vertikalen Verflechtungen ohne ein eindeutiges Machtzentrum. Kritisiert wird der Ansatz häufig für Schwierigkeiten bei der Aufdeckung und Abgrenzung von Netzwerken (Hussein 1994). Durch die Wahl qualitativer Methoden kann dieser Problematik gegengesteuert werden. Der akteurszentrierte *policy*-Netzwerk-Ansatz wird in dieser Studie mit einem institutionalistischen Ansatz verbunden, welcher den Einfluss von Institutionen auf das Akteurshandeln untersucht.

Aus Perspektive des Neo-Institutionalismus wird argumentiert, dass die formellen und informellen institutionellen Charakteristika des Politikprozesses die Spielräume für das Akteurshandeln weit reichend beeinflussen können (Aspinwall/Schneider 2000, 8). Als formelle Institutionen gelten jene in Verträgen und dem *acquis communautaire* der EU rechtlich fixierten Regeln, beispielsweise Entscheidungsregeln, Partizipationstrukturen und Steuerungskompetenzen. Häufig stärker als diese beeinflussen informelle Institutionen den Politikprozess (Jupille et al. 2003). Informelle Institutionen sind nicht rechtlich festgelegte Regeln und Praktiken. Zu diesen zählen der Verhandlungsstil, informelle Verhandlungsräume, also Verhandlungen auf Nebenschauplätzen (Aspinwall/

Schneider 2000) und informelle Steuerungsinstrumente. Konstruktivistisch-institutionalistische Varianten gehen von einem besonders weit reichenden Einfluss von Institutionen auf das Akteursverhalten aus. Durch institutionellen Wandel können sich Akteurspositionen und damit die Möglichkeiten für ein kooperatives Politikergebnis im Verhandlungsprozess verändern (Thelen/Steinmo 1992, 9).

Welches Maß an Legitimität die Europäische Union braucht und verträgt, wird in der Literatur unterschiedlich diskutiert.³ Diese Studie argumentiert problemlösungsorientiert, dass EU *high-politics* nicht nur nach einer höheren Effizienz, sondern auch nach demokratischer Legitimität verlangen, um die Unterstützung durch die Bevölkerungen der Mitgliedstaaten zu erfahren (Jachtenfuchs 1997). *Output*- und *input*-Legitimität werden nach Scharpf (1999) definiert. *Output*-Legitimität bezeichnet die Effizienz oder Problemlösungsfähigkeit eines Politikprozesses. Sie wird grundsätzlich über die Qualität des Politikergebnisses bestimmt. Die *policy*-Netzwerk-Analyse ermöglicht darüber hinaus auch die Analyse jener Einflussfaktoren im Politikprozess, die ein kooperatives bzw. weit reichendes Politikergebnis unterstützt haben. Potentielle Einflussfaktoren auf die *output*-Legitimität werden untersucht. Analysekatégorien für die empirische Untersuchung der Charta-Prozesse sind (a) formelle und informelle Verhandlungsstrukturen und Entscheidungsregeln, (b) der Verhandlungsstil und (c) Partizipationsstrukturen.

Input-Legitimität bezeichnet die demokratische Legitimität eines Politikprozesses. Diese wird über die Qualität der Einbindung der von einer Politik Betroffenen in den Politikprozess definiert (Scharpf 1999). Die demokratische Legitimität des Regierens in der EU gleicht einem „patchwork of different strands of legitimisation“ (Héritier 2001, 3). Unterschiedliche Theorieansätze streichen Teilaspekte demokratischer Legitimität hervor.⁴ Der Ansatz deliberativer Demokratie verlangt nach Entscheidungsverfahren, die einen öffentlichen Diskurs, die Inklusion aller von der jeweiligen Politik betroffenen Parteien und institutionalisiertes, deliberatives Verhandeln basierend auf Argu-

mentation umfassen (Elster 1998a, 8). Politikprozesse nach diesem Modell, so Risse (2004, 16f.), weisen sowohl eine hohe *input*- als auch eine hohe *output*-Legitimität auf und können Zielkonflikte zwischen den beiden Legitimitätssträngen überwinden. Diese Annahme macht den Ansatz für die vorliegende Untersuchung besonders interessant. Die wenigen empirischen Studien, welche die Umsetzbarkeit des Modells bislang getestet haben, betrachten Zielkonflikte zwischen den Legitimitätssträngen als unvermeidbar (Elster 1998b, 117; Checkel 2001).

Die *policy*-Netzwerk-Forschung hat bislang nur vereinzelt die Implikationen supranationalen Regierens für die demokratische Legitimität erörtert (Abromeit 1998; Kohler-Koch/Eising 1999). Dabei kann sie gerade dem *patchwork*-Charakter demokratischer Legitimität in der EU gerecht werden. Diese empirische Studie untersucht die Einflussfaktoren im Verhandlungsprozess – Verhandlungsstrukturen und Entscheidungsregeln, Partizipationsstrukturen und Verhandlungsstil – hinsichtlich ihrer demokratischen Qualität entsprechend den Kernelementen deliberativer Demokratie, für welche der Grundrechtskonvent häufig gelobt wird: Transparenz (Entscheidungsstrukturen), Deliberation (Verhandlungsstil) und Inklusion (Partizipationsstrukturen).

- (a) Transparenz: Sie ist ein Teilaspekt von Verantwortlichkeit. Demokratische Legitimität verlangt nach der umfassenden Verantwortlichkeit der EntscheidungsträgerInnen auf Basis von Kontrolle und dem Vorhandensein von Sanktionsmechanismen unter der Vorbedingung der Transparenz (Lord 1998, 80ff.). Das Maß der Verantwortlichkeit der EntscheidungsträgerInnen ist abhängig von ihrem Mandat, das von ExpertInnen bis hin zu direkt gewählten EU-ParlamentarierInnen reicht. VertreterInnen deliberativer Demokratie fordern darüber hinaus Öffentlichkeit der Verhandlungen (Elster 1998a, 8).
- (b) Deliberation: Ein *bargaining*-orientierter und ein deliberativer Verhandlungsstil werden unterschieden (Elster 1998b; Eriksen/Fossum 2000). *Bargaining* ist gekennzeichnet durch AkteurInnen mit stabilen Präfe-

renzen, die an ihren Eigeninteressen orientiert sind, sowie durch Politiklösungen, die im Konfliktfall auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der Interessen basieren (Scharpf 1988, 258ff.). Deliberatives Verhandeln ist problemlösungsorientiert und gründet auf Argumentation. „(D)eliberation is a process with potentially transformative effects“ (Checkel 2001, o.A.) und schließt die Möglichkeit des Wandels von Akteurspositionen beispielsweise durch Überzeugen mit ein (Risse 2000, 164f.).

- (c) Inklusion: Es bieten sich unterschiedliche Möglichkeiten der Legitimierung von Entscheidungsprozessen durch Partizipation. Die demokratische Qualität der Partizipation hängt einerseits von der Offenheit und Gleichberechtigung im Zugang ab, andererseits von der Verantwortlichkeit der beteiligten AkteurInnen. Deliberative Demokratie fordert die Inklusion aller von einer Politik betroffenen Gruppen in den Entscheidungsprozess (Elster 1998a, 8).

Die empirische Analyse der Charta-Prozesse gliedert sich in folgende Schritte: Erstens wird der jeweilige Verhandlungsverlauf von der Problemdefinition bis zur Politikformulierung dargestellt und die Dynamiken im jeweiligen Akteursnetzwerk werden analysiert. Zweitens wird der Einfluss institutioneller Faktoren auf das Akteursverhalten und folglich auf die *output*-Legitimität untersucht. Gleichzeitig soll die demokratische Qualität dieser Einflussfaktoren aus Perspektive deliberativer Demokratie hinterfragt werden. Ausgegangen wird dabei vom Auftreten von Zielkonflikten zwischen *input*- und *output*-Legitimität.

3. Legitimität im Sozialcharta-Prozess

3.1. Sozialpolitik im Kontext des Binnenmarkt-Projektes

Die EU-Sozialpolitik der 1980er Jahre war von der Blockadehaltung der britischen Regierung gegenüber legislativen Maßnahmen auf supranationaler Ebene geprägt. Im Zuge des von

der Kommission unter Jacques Delors initiierten Binnenmarktprojektes 1986 wurde die Kritik seitens der Gewerkschaften und des Europäischen Parlaments an der fehlenden sozialen Abfederung der vertieften wirtschaftlichen Integration lauter (Falkner 1991, 290f.). Mitgliedstaaten wie Kommission mussten auf diese Kritik reagieren. Die Kommission suchte nach Wegen, um gegen den Widerstand Großbritanniens die Sozialpolitik auf supranationaler Ebene voranzutreiben (Schulz 2003, 49f.).

3.2. Kommission übernimmt Agendagestaltung

Die Kommission war dafür verantwortlich, dass die Sozialcharta auf die Tagesordnung des Europäischen Rates kam. Die Idee eines Sockels sozialer Rechte wurde erstmals von der belgischen EU-Ratspräsidentschaft 1987 präsentiert.⁵ Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss (kurz: WSA) forderte eine Rahmenrichtlinie sozialer Grundrechte.⁶ Beide Initiativen sind in engem Zusammenhang mit dem Vorgehen der Europäischen Kommission zu sehen, die in regem Austausch mit beiden Akteuren stand. Die Kommission verfolgte die Idee weiter und suchte nach der größtmöglichen Unterstützung seitens der Gewerkschaften und des Europäischen Parlaments (kurz: EP) (Jonckheer/Pochet 1990). Sie beauftragte den WSA mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für ein Dokument sozialer Grundrechte. Entgegen den Präferenzen von WSA, EP und dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB)⁷ für legislative Maßnahmen durch den Rat entschied die Kommission sich für eine Charta sozialer Grundrechte.

Die Kommission nahm bedeutenden Einfluss auf die Festlegung des Politikprozesses und auf die Gestalt der Charta. Der erste Kommissionsvorschlag wurde dem Rat vorerst mündlich präsentiert,⁸ ein schriftlicher Entwurf folgte im Juli 1989.⁹ Der Vorschlag erfuhr die generelle Zustimmung aller Regierungen mit Ausnahme der britischen. Allerdings äußerten manche Delegationen Vorbehalte gegenüber einzelnen Punkten des Entwurfs. Die Kommission reagierte auf die Kritik mit einem überar-

beiteten Entwurf im Oktober 1989.¹⁰ Dieser sah ein unverbindliches Dokument vor, welches auf Arbeitnehmerrechte anstelle von umfassenden Bürgerrechten reduziert war. Auch der materielle Gehalt einiger strittiger Rechte wurde abgeschwächt; einzelne Artikel wurden entfernt. Der Entwurf enthielt eine Aufforderung an die Kommission, ein Legislativprogramm zur Umsetzung der Chartainhalte zu erarbeiten. Dieser Verweis sicherte der Kommission die Unterstützung von Gewerkschaften und EP, die den Kommissionsentwurf als zu wenig weit reichend kritisierten. Die Entscheidung für eine unverbindliche Charta wiederum war ein notwendiger Schritt, um die Zustimmung Großbritanniens und anderer Mitgliedstaaten, die ihre ablehnende Haltung hinter der britischen Position verdeckt hielten, sicherzustellen.

3.3. Französische Präsidentschaft und Kommission als Motoren in der Politikformulierung

Die Politikformulierung war von den Verhandlungen der Regierungen im Sozialministerrat geprägt. Die französische Regierung nahm während der EU-Ratspräsidentschaft eine zentrale Rolle ein. Bei einem informellen Ministertreffen initiierte der französische Sozialminister Jean-Pierre Soisson die Einsetzung einer Arbeitsgruppe bestehend aus persönlichen VertreterInnen der Sozialminister für die Ausarbeitung der Charta.¹¹ Auf Basis der Kommissionsvorlage gelang es dieser *ad-hoc*-Gruppe, unter Vorbehalten der britischen Delegation, einen Entwurf zu erstellen. Dieser blieb gegenüber dem Kommissionsentwurf inhaltlich zurück.¹² Der heikelste Punkt, das Aktionsprogramm der Kommission, wurde dem Sozialministerrat vorbehalten. Dieser schwächte den Chartaentwurf aufgrund der Kritik mehrerer mitgliedstaatlicher Regierungen, insbesondere von Großbritannien und Portugal, weiter ab.¹³ Die Vorbehalte der britischen Regierung konnten nicht ausgeräumt werden. Im Dezember 1989 wurde die Charta als unverbindliche Deklaration von elf Mitgliedstaaten verabschiedet. Die britische Regierung stieg aus dem Projekt

aus (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1989).

Neben den Mitgliedstaaten übte auch die Kommission in der Politikformulierung eine einflussreiche Rolle aus. Die französische Regierung band die Kommission in die Arbeiten der *ad-hoc*-Gruppe ein. Gleichzeitig dazu arbeitete die Kommission hinter verschlossenen Türen ein Legislativprogramm aus. Das Aktionsprogramm zur Sozialcharta wurde wenige Wochen vor der Deklaration der Charta präsentiert (Commission of the European Communities 1989). Es sah Maßnahmen zur Implementierung der Charta-Inhalte vor und legte hierzu teilweise bereits die Instrumente fest. Das Aktionsprogramm war die Basis zahlreicher sozialpolitischer Aktivitäten in den 1990er Jahren und verlieh der unverbindlichen Sozialcharta einen legislativen Arm (Betten 2001, 158).

3.4. Informelles Netzwerk-Regieren stärkt output- und schwächt input-Legitimität

Ein konfliktreicher Prozess, der keinen Konsens erreicht und in eine unverbindliche Deklaration mündet, entspricht auf den ersten Blick den Erwartungen zur *output*-Legitimität von *high-politics*. Die *policy*-Netzwerk-Analyse zeigt allerdings institutionelle Faktoren auf, die das Politikergebnis und seine Konsensfähigkeit im Verhandlungsprozess gestärkt haben, nicht jedoch die demokratische Legitimität des Prozesses.

3.4.1 Verhandlungsstrukturen und Entscheidungsregeln

Die Relevanz der Kommission in der Agendagestaltung wird allgemein anerkannt. Im Sozialcharta-Prozess hat die Kommission den Entwurf der Sozialcharta so gestaltet, dass er auf die Agenda des Europäischen Rates kam. Sie präsentierte die Charta als unverbindliche Deklaration. Dieser institutionelle Schritt war ausschlaggebend für die Zustimmung der Mitgliedstaaten zur Aufnahme von Verhandlungen und verschaffte diesen einen größeren Handlungsspielraum.

Die Kommission nahm jedoch auch in der Politikformulierung eine zentrale Rolle ein. Die enge Zusammenarbeit zwischen französischer Regierung und Kommission und die Ausnutzung institutioneller Spielräume durch die beiden Akteure trugen wesentlich zu einer Stärkung des Politikergebnisses bei. Die Kommission nützte ihre Initiativkompetenz zur Erarbeitung eines Aktionsprogramms. Dabei spielte sie mit verdeckten Karten. In der *ad-hoc*-Gruppe war sie bestrebt, die Mitgliedstaaten auf ihre Seite zu bringen, ohne ihnen den Inhalt ihres Vorhabens preiszugeben, welches sie im Alleingang hinter verschlossenen Türen ausarbeitete. „And even if the member states were aware that behind the Charter there was an Action Programme, nobody had realized clearly how huge and important the legislative programme behind the Charter would be.“¹⁴ Erst als die Mitgliedstaaten den Chartaentwurf *de facto* abgesegnet hatten, wurde das fertige Aktionsprogramm präsentiert. Die nötige Unterstützung erhielt die Kommission von der französischen Präsidentschaft. Enge informelle Kontakte stärkten die institutionellen Steuerungskapazitäten der Kommission. Das Aktionsprogramm entstand allerdings in einem intransparenten, ausschließlich von der Kommission gesteuerten Prozess.

Die Verlagerung des Politikprozesses vom Rat auf einen Nebenschauplatz durch Einsetzung einer Arbeitsgruppe erwies sich als erfolgreich, um die britische Delegation in den Verhandlungen zu halten und einen Chartaentwurf zustande zu bringen. Hierdurch gelang es, die Konsensfähigkeit des Prozesses in einer schwierigen Situation zu erhöhen. Die Schaffung informeller Verhandlungsräume und das lose Mandat der beschickten VertreterInnen stärkten die *output*-Legitimität, aufgrund fehlender Transparenz und Verantwortlichkeit nicht jedoch die demokratische Legitimität der Verhandlungen in der *ad-hoc*-Gruppe.

3.4.2 Verhandlungsstil

Zwischenstaatliches *bargaining* unter Einflussnahme der Kommission prägte den Verhandlungsstil im Sozialministerrat. Ein

Konsensbeschluss war gefordert, mitgliedstaatlichen Vorbehalten wurde daher mit Konzessionen begegnet. Dies führte zu einer deutlichen Abschwächung der Chartainhalte. Das *opting-out* Großbritanniens konnte dennoch nicht verhindert werden. Unterbrochen wurde der *bargaining*-geprägte Verhandlungsstil in den Verhandlungen der *ad-hoc*-Gruppe. Diese waren nach Einschätzung Beteiligter durch einen stärker argumentativen und konsensorientierten Verhandlungsstil geprägt. Deliberation stärkte die Konsensfähigkeit in der *ad-hoc*-Gruppe. Im gegebenen informellen, nicht transparenten Rahmen entsprach das deliberative Verhandeln jedoch nicht den Anforderungen deliberativer Demokratie.

3.4.3 Partizipationsstrukturen

Die Partizipation jener von der Politikentscheidung betroffenen Interessen in den Sozialcharta-Prozess war entsprechend den Erwartungen zu *high-politics* beschränkt. Allerdings spielten die sozialpartnerschaftlichen Interessen, die primär über informelle Kanäle Einfluss nahmen, eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Die Kommission unterhielt enge informelle Kontakte mit den europäischen Dachverbänden UNICE und EGB. Auch der WSA wurde in die Erstellung eines Chartaentwurfs eingebunden. Diese Partizipation der Sozialpartner sicherte der Kommission die Unterstützung beider industrieller Seiten zu und verstärkte ihre Verhandlungsbasis gegenüber den Mitgliedstaaten:¹⁵ „Es zeigt sich oft, wenn man einen Verbündeten hat, dass es leichter wird, etwas auf den Tisch des Ministerrates und des Europäischen Rates zu bringen.“¹⁶ In der Phase der Politikformulierung wurden die Europäischen Dachverbände formell lediglich vor Abschluss der Arbeit der *ad-hoc*-Gruppe gehört. Jedoch wurden sowohl EGB als auch UNICE seitens der französischen Präsidentschaft und der Kommission auf informellem Weg konsultiert, waren sie doch für die Implementation der Chartainhalte vorgesehen. Die funktionale Partizipation hat die *output*-Legitimität des Chartaprozesses insofern gestärkt, als nicht zuletzt durch die Charta auch der „Soziale Dialog“ auf

supranationaler Ebene in Gang gekommen ist (Ross 1998, 345).

Inklusion nach dem Verständnis deliberativer Demokratie ist jedoch an Bedingungen geknüpft, die im Sozialcharta-Prozess nicht gegeben waren. Die informellen Kanäle der Einflussnahme widersprachen dem Prinzip der Transparenz. Die korporatistisch geprägte Interesseneinbindung (Falkner 1998, 38ff.) schaffte ungleiche Zugangschancen, die Interessen anderer betroffener Gruppen wurden vernachlässigt (Kohler-Koch 1999, 12). Territoriale Partizipation spielte eine marginale Rolle. Das EP besaß weder formelle Partizipationsrechte noch wurde es auf informellem Weg stärker eingebunden.¹⁷

3.5. *Résumé*

Die *output*-Legitimität des Sozialcharta-Prozesses war beschränkt. Der Widerstand der britischen Regierung in dem konfliktreichen Verhandlungsprozess konnte nicht überwunden werden. Jedoch, so zeigte die *policy*-Netzwerk-Analyse, haben institutionelle Faktoren das Akteursverhalten beeinflusst und die Qualität des Politikergebnisses deutlich gestärkt. Enge informelle Kontakte im Akteursnetzwerk, der starke Einfluss der Kommission durch institutionelle Steuerungsinstrumente und informelle Verhandlungen auf Nebenschauplätzen erhöhten die Konsensbereitschaft und stärkten das Politikergebnis. Gleichzeitig beschnitten diese Faktoren jedoch die demokratische Legitimität. Inklusion, Transparenz und Deliberation waren nicht vorhanden oder entsprachen nicht den Anforderungen deliberativer Demokratie.

4. Legitimität im Konventsprozess

4.1. *Sozialpolitik im Kontext von Erweiterung und Vertrauenskrise*

Seit Mitte der 1990er Jahren hatten sich die Mitgliedstaaten der EU mehr und mehr vom Ausbau sozialpolitischer Gesetzgebung auf supranationaler Ebene distanziert. Die Sozial-

charta 1989 und die Sozialcharta des Europarates wurden in den Vertrag von Amsterdam (1997) integriert. Seither wurden keine weiteren Schritte eines Ausbaus sozialer Grundrechte gesetzt. Dass die Grundrechtsdebatte Ende der 1990er Jahre dennoch auf die Tagesordnung kam, hing mit der zum damaligen Zeitpunkt bevorstehenden Erweiterungsrunde der EU und den wiederholt negativen Referenda zu EG/EU Vertragsrevisionen zusammen.

4.2. *Agendagestaltung: Die Konvents idee*

Die Kommission und die deutsche Ratspräsidentschaft brachten die Grundrechtscharta auf die Tagesordnung des Europäischen Rates. Mitte der 1990er Jahre beauftragte die Kommission ExpertInnengremien mit der Erarbeitung von Nachfolgemaßnahmen zur Sozialcharta 1989.¹⁸ Institutionalisierte zivilgesellschaftliche Initiativen¹⁹ dienten der Kommission als Ideenfabrik und Sprachrohr. Die deutsche Regierung nahm die Initiative der Kommission auf und erklärte die Erstellung einer EU-Grundrechtscharta zu einer vorrangigen Zielsetzung ihrer EU-Ratspräsidentschaft. Den Mitgliedstaaten wurde das Chartaprojekt beim Europäischen Rat von Köln im Juni 1999 erfolgreich als Legitimitätsgrundlage und Instrument zur Stärkung der Bürgernähe in der EU präsentiert. Das vage Mandat,²⁰ das weder über den Status sozialer Grundrechte klare Äußerungen enthielt noch die rechtliche Qualität des Dokuments festschrieb, wurde von allen Mitgliedstaaten akzeptiert, selbst jenen, die mit der Charta einen rein symbolischen Akt setzen wollten.

Mit der Erarbeitung der Grundrechtscharta wurde der Konvent beauftragt, ein Gremium dreier gleichberechtigter Kurien, die aus persönlichen Beauftragten der Regierungen, VertreterInnen der nationalen Parlamente sowie des Europäischen Parlaments zusammengesetzt waren. Das leitende Präsidium bestand aus gewählten Vorsitzenden der drei Kurien sowie einem Kommissionsmitglied. Der deutsche Regierungsbeauftragte Roman Herzog wurde zum Präsidenten gewählt. Das Präsidium setzte Tagesordnung und prozessuale Spielregeln fest

und war auch für die inhaltliche Ausgestaltung verantwortlich. In der Ausarbeitung und Überarbeitung der Entwürfe wurde es vom Generalsekretariat des Rates unterstützt. Das Mandat sah vor, dass das Präsidium, sobald es einen Konsens über den Entwurf einer Charta als erreicht ansah, diesen dem Europäischen Rat vorlegen sollte. In der Ausarbeitung der Charta wurde einem parlamentarischen Prozedere gefolgt, welches den wiederholten Austausch von Entwürfen zwischen Plenum und Präsidium vorsah. Die Konventsmitglieder hatten ein Rederecht im Plenum und die Möglichkeit, schriftliche Änderungsanträge beim Präsidium einzureichen. Das Präsidium wählte einen Entscheidungsmodus, der sich am Konsensprinzip des Rates orientierte und erhob die Meinungen im Plenum bzw. entschied selbst über die Konsensfähigkeit seiner Entwürfe.

Je zwei Vertreter des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des Europarates hatten Beobachterstatus im Konvent. WSA, Ausschuss der Regionen und der Europäische Bürgerbeauftragte wurden gehört. Mit VertreterInnen der Zivilgesellschaft sowie den Beitrittskandidatenländern hielt der Konvent Anhörungen ab. Sämtliche offiziellen Arbeitsdokumente und Änderungsanträge waren über das Internet zugänglich, die Öffentlichkeit war zu schriftlichen Stellungnahmen eingeladen (Bernsdorff/Borowsky 2002, 46ff.).

4.3. Komplexer Verhandlungsprozess unter Einfluss eines breiten Akteursnetzwerks

Die Verhandlungen erstreckten sich von Dezember 1999 bis Oktober 2000. Bei den Themen soziale Grundrechte und rechtlicher Status bzw. Implementation geriet der Konvent wiederholt an den Rand des Scheiterns. Die Koalitionsbildungen im Konvent verliefen unterschiedlich, entlang kulturell-geographischer, ideologischer und institutioneller Trennlinien. Unter Bedachtnahme, dass es sich hier lediglich um eine Generalisierung handeln kann, kristallisierten sich zwei polarisierte Akteurskoalitionen heraus. Nationale VertreterInnen Großbritanniens zeigten deutlich ihre Zurück-

haltung gegenüber der Aufnahme sozialer Rechte in die Charta und einer weit reichenden Anwendung dieser. Unterstützt wurde die britische Delegation vorwiegend von VertreterInnen der skandinavischen Staaten sowie von Irland. Die Unterstützungscoalition für eine starke Charta hingegen umfasste nationale VertreterInnen Frankreichs, Deutschlands und anderer zentral- und südeuropäischer Staaten sowie einen Teil der EP-Delegation, vorwiegend den „linken Flügel“. Der französische Regierungsbeauftragte und der Kommissionsvertreter im Präsidium setzten sich ebenfalls dafür ein, dass die Charta nicht hinter dem Rechtsbestand der EU hinsichtlich sozialer Grundrechte zurückblieb.

In den letzten Verhandlungsmonaten erreichten die konfliktreichen Verhandlungen ihren Höhepunkt. Der erste Entwurf des Präsidiums zu sozialen Rechten bewirkte eine Flut von Änderungsanträgen.²¹ Der daraufhin überarbeitete Entwurf löste heftige Kritik seitens der BefürworterInnen einer umfangreichen Aufnahme von sozialen Grundrechten aus.²² Aufgrund der verhärteten Positionen entschied sich das Präsidium zu diesem Zeitpunkt, die Verhandlungen vom Plenum in die einzelnen Kurien, die so genannten „Komponenten“, zu verlagern. Diese wurden aufgefordert, ihre zentralen Forderungen intern zu koordinieren und dem Präsidium vorzulegen, das daraus einen konsensfähigen Entwurf entwickeln sollte.

Eine Konsensfindung in der Schlussphase des Konventsprozesses wurde möglich. Im Oktober 2000 legte das Präsidium dem Plenum den Letztentwurf vor. Die Konventsmitglieder konnten dem Dokument als Ganzes zustimmen oder dieses ablehnen. Mit 60 Stimmen zu zwei Gegenstimmen erklärte das Präsidium einen Konsens als erreicht. Den Konventsmitgliedern war bewusst, dass das Mandat zur Konsolidierung von bestehenden Rechten überschritten wurde und die sozialen Grundrechte den Mehrwert der Charta darstellten. Vom Europäischen Rat wurde das Dokument ohne weitere Änderungen übernommen. Die Grundrechtscharta wurde im Dezember 2000 als unverbindliche Deklaration verabschiedet. In dieser Form besitzt sie Relevanz als Interpretationsinstrument für die Rechtsetzung vor dem Europäischen Gerichts-

hof und wurde als solches bereits mehrmals angewandt (Menéndez 2002). Eine Ausstrahlungswirkung der Charta auf das europäische Rechtssystem sowie auf die nationalen Rechtssysteme ist zu erwarten (Gijzen 2001, 33ff.). Darüber hinaus wurde die Charta in den Entwurf des EU-Verfassungsvertrages eingegliedert und würde im Zuge dessen rechtlicher Wirksamkeit verbindlichen Charakter entfalten.

4.4. Hohe Effizienz des Konvents auf Basis demokratischer Legitimität

Die vergleichende empirische Analyse zeigte, dass sich der Konventsprozess hinsichtlich der Zusammensetzung des eingebundenen Akteursnetzwerks und der Reichweite des Einflusses institutioneller Faktoren auf das Akteurs-handeln deutlich vom Sozialcharta-Prozess unterschied.

4.4.1 Verhandlungsstrukturen und Entscheidungsregeln

Der Europäische Rat hatte Verfahrensregeln nur in beschränktem Ausmaß festgelegt. Diesen Handlungsspielraum nutzte das Präsidium, um das Prozedere im Konvent, und hiermit auch seine eigenen Steuerungskapazitäten, auszugestalten.

Sowohl die Plenumssitzungen als auch die schriftlichen Dokumente waren öffentlich zugänglich. Doch die Konzertierung der Interessen und die Richtungweisenden Entscheidungen erfolgten vorwiegend hinter den verschlossenen Türen des Präsidiums. Zahlreiche Konventsmitglieder äußerten Kritik hinsichtlich der nicht transparenten Entscheidungskultur im Präsidium, bestätigten jedoch gleichzeitig, dass diese informellen Absprachen notwendig für den Erfolg des Konventsprozesses waren: „If you are going to do something in this kind of way, I don't actually see how you can avoid having some organisers going to obtain indeed a steering role, a room of a couple of hundred can't do it.“²³

In der kritischen Schlussphase wurde dem Öffentlichkeitsprinzip im Konvent auch inso-

fern der Rücken gekehrt, als die Verhandlungen vom Plenum in die Kurien verlagert wurden. Dies war ein bedeutender Schritt für die Konsensfindung. Einzelpositionen innerhalb der Delegationen mussten zum Zwecke einer gemeinsam zu vertretenden Linie zurückgestellt werden. Dieses „Spiel der Komponenten“ hat die Konsensfähigkeit und Reichweite des Politikergebnisses bedeutend gefördert, allerdings waren diese Verhandlungen von fehlender Transparenz und Öffentlichkeit geprägt.

Als Entscheidungsprinzip legte das Präsidium das Konsensprinzip fest, ohne dieses näher zu definieren. Konventsmitglieder äußerten wiederholt Kritik an der mangelnden Nachvollziehbarkeit und scheinbaren Willkür der Beschlussfassung im Präsidium. Generell stärkte die Konsensnorm die Stellung der persönlichen Regierungsbeauftragten. Das Bewusstsein, dass ohne deren ausnahmslose Unterstützung kein Konsens zu erzielen war, verschaffte ihnen eine herausragende Verhandlungsposition. Doch zeigte sich im Laufe des Prozesses, dass zunächst die VertreterInnen skandinavischer Länder und schließlich auch britische Delegierte ihre Oppositionshaltung gegenüber einer umfassenden Aufnahme sozialer Rechte nicht aufrecht erhalten konnten. Das Politikergebnis ging letztlich über den kleinsten gemeinsamen Nenner der Regierungsinteressen hinaus. Das Konsensprinzip war ein weiterer institutioneller Faktor, welcher die *output*-Legitimität stärkte, aufgrund fehlender Transparenz jedoch nicht die *input*-Legitimität der Verhandlungen schwächte.

Das Präsidium legte fest, dass nicht der Konvent über die Verbindlichkeit der Charta entscheiden sollte, sondern der Europäische Rat. Diese formelle institutionelle Regelung verschaffte den Konventsmitgliedern, und insbesondere den Regierungsbeauftragten, mehr Handlungsspielraum.

4.4.2 Verhandlungsstil

Zentrale Strategie des Präsidiums war es, durch bilaterales *bargaining* in informellen Verhandlungsräumen Konzessionen einzelner Regierungen zu erreichen. Konventsmitglieder berichteten, dass die Schlussphase besonders

von *bargaining*-orientierten Verhandlungen, die von einem Präsidiumsmitglied als „horse business“²⁴ bezeichnet wurden, geprägt war. Auch die Akkordierung in der EP-Delegation während der Komponententreffen beruhte auf *bargaining*. Die EU-ParlamentarierInnen profitierten dabei von ihrer Erfahrung in fraktionellem *bargaining*. Sie verhandelten einen gemeinsamen Forderungskatalog und konnten durch ihr kohärentes Auftreten gegenüber dem Präsidium bedeutende Zugeständnisse erzielen. Der *bargaining*-orientierte Verhandlungsstil war begrenzt erfolgreich in Hinblick auf die Stärkung der Konsensfähigkeit und der Qualität der Politiklösung. Entsprechend der Kritik deliberativer Demokratie war *bargaining* durch Dominanz bestimmter Akteursgruppen und mangelnde Transparenz gekennzeichnet.

Der Konventsprozess war jedoch nicht ausschließlich von einem *bargaining*-orientierten Verhandlungsstil geprägt. Auf Basis des Konsensprinzips und des parlamentarischen Verfahrens entwickelte sich ein kontinuierlicher, wachsender Meinungsaustausch, im Zuge dessen die beteiligten AkteurInnen sich besser kennen lernten und ihre informellen Kontakte intensivierten. Dieser Verhandlungsstil kann als deliberativ bezeichnet werden: „Es war ein sehr intensiver Prozess, in dem auch viele ihre Fronten gewechselt haben, sonst wäre es auch nie soweit gekommen“²⁵ (Schönlau 2001, 129ff.). Kontinuität und Intensität der Verhandlungen trugen zur Herausbildung eines „wir“-Gefühls und einer Atmosphäre des Vertrauens bei. Das Bewusstsein, an einer historischen Entscheidung mitzuwirken, beeinflusste das Akteurshandeln. Zu Gunsten einer Konsenslösung wurden laut Konventsmitgliedern auch eigene Positionen aufgegeben:

It was a very interesting case of group dynamics, because first people came into this exercise with rather different expectations and there was a certain process by which you were caught up, you were getting more and more enthusiastic about the tasks and there was a certain feeling that there was something historical being done. And there was a tendency for people to say, all right, reluctantly I accept this and that ... so let's try to nevertheless find something that we can live with.²⁶

Seitens der nationalen politischen Eliten wurde die Bedeutung des Grundrechtskonvents zu Beginn häufig unterschätzt. Daraus resultierte ein vielfach freies oder nur loses Mandat der beschickten VertreterInnen. Einige Regierungen, die der Charta-Idee skeptisch gegenüberstanden, entsandten bewusst Personen, die nicht unmittelbar mit der jeweiligen Regierung in Verbindung standen. Der Konvent war somit teils mit politischen VertreterInnen und teils mit RechtsexpertInnen besetzt. Die Verantwortlichkeit der ExpertInnen war begrenzt. Der Kontakt der nationalen Delegierten zur jeweiligen Regierung bzw. zum jeweiligen Parlament wurde in einigen Fällen als äußerst sporadisch beschrieben. Kontrolle durch die nationalen politischen Eliten fehlte häufig. Die beschränkte Verantwortlichkeit vieler Konventsmitglieder erweiterte deren Handlungsspielraum und begünstigte einen deliberativen Verhandlungsstil.

Deliberation führte zum Wandel von Akteurspositionen durch Überzeugen und zur Herausbildung gemeinsamer Zielsetzungen. Dies war ausschlaggebend für eine Konsenslösung. Vergleichbare Ergebnisse zur Bedeutung deliberativen Handelns bietet eine Studie zum Europäischen Konvent (Maurer/Göler 2004, 17f.). Das deliberative Verhandeln im Grundrechtskonvent fand allerdings teils in informellen Räumen statt und war beispielsweise in der Schlussphase von *bargaining* unterbrochen. Den Anforderungen deliberativer Demokratie entsprach der Prozess daher nicht.

4.4.3 Partizipationsstrukturen

Gegenüber herkömmlichen *high-politics* hob sich der Konvent durch die Inklusion eines breiten Akteursnetzwerks in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ab. Die Inklusion ermöglichte eine breite Unterstützungskoalition von ressourcenreichen AkteurInnen, die für eine starke Charta einschließlich sozialer Grundrechte eintraten. Diese Koalition machte von Beginn des Konventsprozesses an deutlich, dass eine Charta ohne soziale Rechte nicht akzeptiert würde.

Formal waren Regierungsbeauftragte, nationale und EU-ParlamentarierInnen im Konvent

mit den gleichen Rechten ausgestattet. Ihr Einfluss war abhängig von ihren jeweiligen Ressourcen jedoch unterschiedlich.

Obleich die nationalen ParlamentarierInnen die zahlenmäßig dominierende Kurie stellten, waren die EU-ParlamentarierInnen aufgrund ihrer Ressourcenstärke in Bezug auf Information und Mitarbeiterstab, und durch ihre Präsenz und tägliche Verhandlungsroutine, die ihnen zahlreiche Türen für informelle Absprachen öffneten, in einer begünstigten Position. Trotz innerer Differenzen traten sie nach außen geschlossen als Block auf. Der Einfluss nationaler ParlamentarierInnen erfolgte bei gegebenen Ressourcen – vor allem Zeit und ein Mitarbeiterstab von hoher Expertise – über herausragendes individuelles Engagement und Koordination mit Fraktionskollegen bzw. Landsleuten. Die Kommission war mit nur einem Präsidiumsmitglied vertreten, hatte aufgrund ihrer Expertise jedoch einen bedeutenden Einfluss auf den Konvent. Das Generalsekretariat des Rates gab die Ausarbeitung der sozialen Grundrechte beispielsweise ganz in die Hände des juristischen Dienstes der Kommission. Ein gleichwertiger Zugang der AkteurInnen zum Entscheidungsprozess, wie das Modell deliberativer Demokratie ihn verlangt, war aufgrund der unterschiedlichen Ressourcenausstattung nur beschränkt gegeben.

Private Interessen hatten formellen Zugang zum Konventsprozess über eine Anhörung vor dem Plenum. Die Anhörungen ernteten allerdings verbreitet Kritik hinsichtlich des Zeitdrucks, der beschränkten Redezeit sowie der geringen Teilnahme seitens der Konventsmitglieder. Informelle Einflussnahme erfolgte über direktes Lobbying bei Konventsmitgliedern. Diese berichteten, in ihrer Konventsarbeit auf gut aufbereitetes Argumentationsmaterial von Interessengruppen zurückgegriffen zu haben, beurteilten jedoch eine sorgfältige Aufarbeitung der eingehenden Beiträge aus Effizienzgründen als nicht zu bewältigen. Dasselbe galt für die Fülle an Änderungsanträgen, die an das Präsidium gerichtet waren. Das informelle Einflusspotential der Interessengruppen war unterschiedlich. EGB und UNICE sowie einige gut organisierte Nichtregierungsorganisationen konnten ihre etablierten Akteursnetzwerke nüt-

zen. Dies blieb partikularen Interessengruppen mit begrenzten Ressourcen und geringem Bekanntheitsgrad häufig verwehrt. Die ungleichen Zugangschancen zeigten sich auch in einer Einladung des Präsidiums zu einer Konsultation in einer Schlüsselpphase, welche ausschließlich an EGB, UNICE sowie einige ausgewählte Interessengruppen erging. Die Voraussetzungen für eine Partizipation funktioneller Interessen nach dem Modell deliberativer Demokratie waren im Konventsprozess nicht gegeben.

4.5. *Résumé*

Zusammenfassend wäre das konsensfähige, weitreichende Politikergebnis des Konventsprozesses durch informelles *bargaining* und Steuerung des Präsidiums hinter verschlossenen Türen allein nicht zu erreichen gewesen. Die Inklusion eines breiten Akteursnetzwerks, die Öffentlichkeit des Prozesses und der deliberative Verhandlungsstil auf Basis von Konsensprinzip und parlamentarischem Verfahren ermöglichten die Veränderung von Akteurspositionen, das Herausbilden gemeinsamer Zielsetzungen und die Aufgabe von Einzelinteressen zugunsten einer Konsenslösung. Die Bedingungen deliberativer Demokratie erfüllten die Elemente demokratischer Legitimität im Konventsprozess dennoch nicht.

5. Vergleichende Schlussfolgerungen

Diese Studie führte eine *policy*-Netzwerk-Analyse zum Konventsprozess zur Ausarbeitung der „EU-Grundrechtscharta“ und dem Verhandlungsprozess zur „Gemeinschaftscharta für die sozialen Rechte der ArbeitnehmerInnen“ durch. Problemstellung war die mangelnde Legitimität von Politikprozessen auf höchster politischer Ebene in der EU. Das Potential des Konventsverfahrens zur gleichzeitigen Erhöhung sowohl der *input*- als auch der *output*-Legitimität der EU-Entscheidungsfindung wurde analysiert.

Der Sozialcharta-Prozess führte entsprechend den Erwartungen zu *high-politics* weder

zu einer Konsenslösung noch zu einem verbindlichen Dokument (Scharpf 1988). Die *policy*-Netzwerk-Analyse zeigte jedoch, dass der Einfluss eines über mitgliedstaatliche Regierungen hinausgehenden Akteursnetzwerks und institutioneller Einflussfaktoren die *output*-Legitimität des Prozesses in Teilschritten stärken konnten. Informelle Verhandlungsräume, enge informelle Kontakte zwischen Schlüsselakteuren sowie institutionelle Steuerungsmöglichkeiten ermöglichten die Verabschiedung der Sozialcharta und die Ergänzung durch ein Aktionsprogramm, ein Politikergebnis, das über den kleinsten gemeinsamen Nenner der Regierungsinteressen hinausging.

Der Grundrechtskonvent wies eine deutlich höhere *output*-Legitimität als der Sozialcharta-Prozess auf. Er erzielte eine weit reichende, konsensfähige Politiklösung. Auch im Konventsprozess führten vergleichbare informelle institutionelle Einflussfaktoren wie im Sozialcharta-Prozess zu einer erhöhten *output*-Legitimität. Ausschlaggebend für die Konsensfähigkeit und den hohen *policy-output* des Konventsprozesses waren jedoch zwei Faktoren, erstens die breite Unterstützungskoalition für eine starke Charta und zweitens die spezifischen institutionellen Charakteristika, derer der Sozialcharta-Prozess entbehrte. Der konstruktivistisch-institutionalistische Ansatz zeigte deutlich den Einfluss von Institutionen auf das Akteursverhalten auf. Deliberation, Inklusion und Öffentlichkeit bzw. Transparenz führten zum Wandel von Akteurspositionen und ermöglichten so eine Konsenslösung. Jene Elemente, welche die *input*-Legitimität des Konventsprozesses gestärkt haben, erhöhten also auch dessen *output*-Legitimität.

Gemessen an den Anforderungen deliberativer Demokratie ist die Legitimität des Konventsmodells dennoch kritisch zu bewerten. Nationale Parlamente und EP waren anders als in herkömmlichen *high-politics* stark in den Verhandlungsprozess eingebunden. Ressourcenstärke und Entscheidungsmodus führten dennoch zu unterschiedlichen Einflusschancen der drei Delegationen im Konvent. Die Inklusion privater und zivilgesellschaftlicher Interessen als wesentliches Element der Konvents Idee erfüll-

te die Bedingung gleicher Zugangschancen nicht. Die Verantwortlichkeit der Konventsmitglieder war teils begrenzt. Öffentlichkeit und Transparenz waren durch die Abgeschlossenheit des Präsidiums, das Spiel der Komponenten und die informellen Verhandlungen durchbrochen. In diesem informellen Kontext entwickelte sich deliberatives Verhandeln.

Input- und *output*-Legitimität des Konventsmodells könnten entsprechend den Anforderungen des Konzepts deliberativer Demokratie wohl verbessert werden (Risse 2004). Doch darf dies nicht über die Zielkonflikte zwischen den beiden Legitimitätssträngen hinwegtäuschen. Einer Stärkung der demokratischen Legitimität des Konventsverfahrens sind unter Berücksichtigung dessen Effizienz Grenzen gesetzt.

ANMERKUNGEN

- 1 Dieser Artikel ist im Rahmen eines Forschungsprojektes am Institut für Höhere Studien entstanden. Ich danke der Projektkoordinatorin Dr. Ute Behning und der Österreichischen Nationalbank (Jubiläumsfonds), welche das Projekt finanziell unterstützt hat. Auch danke ich für die wertvollen Anregungen von KollegInnen des IHS/Abteilung Politikwissenschaft und von TeilnehmerInnen der ÖGPW-Jahrestagung (Wien, Dez. 2004).
- 2 An einzelnen Stellen des Beitrags wird keine Quelle ausgewiesen. Hier handelt es sich um empirische Analyseergebnisse aus 40 Experteninterviews mit zentralen Entscheidungsträgern der beiden Charta-Prozesse. Den Interviewpartnern wurde Anonymität zugesichert.
- 3 Diese normative Diskussion wird hier nicht weitergeführt, s. etwa Weiler et al. (1995); Scharpf (1999).
- 4 Für einen Überblick zu einzelnen Strängen demokratischer Legitimität in der EU s. Lord (1998).
- 5 S. Bulletin d'Informations Sociales (B.I.S.) 3/1989.
- 6 „Beretta“-Bericht: CES 225/87 fin.
- 7 ETUC Resolution „Community Charter of Social Rights“, 12. Dezember 1988; European Parliament Resolution on the Social Dimension of the Internal Market, Doc. A2-399/88; ECOSOC Beretta Report: CES 225/87 fin.
- 8 SN/1120/89 (SOC); 1310ème Session du Conseil Travail et Affaires Sociales, Luxembourg, 5. April 1989, Conseil des Communautés Européennes, Secrétariat General: Communication à la Presse 5754/89.
- 9 COM (89) 248 final, 30. Mai 1989.
- 10 COM (89) 471 final, 2. Oktober 1989.

- 11 Informelles Ministertreffen in Auxerre, 5./6. Juli 1989, s. Agence Europe vom 7. Juli 1989, Nr. 5052.
 - 12 Rat der Europäischen Gemeinschaften: Aufzeichnungen des Vorsitzes für die Tagung des Rates (Arbeit und Sozialfragen) am 30. Oktober 1989, Doc. 9430/2/89 Rev.2, Restreint SOC 370.
 - 13 Communautés Européennes, le Conseil: Rapport de la Présidence au Conseil Européen (Strasbourg 8/9 Décembre 1989), Doc. 9643/89, Restreint SOC 376.
 - 14 Interview mit einem ehemaligen Beamten des französischen Sozialministeriums, Paris, Mai 2003.
 - 15 Economic and Social Committee, Opinion on Basic Community Social Rights, CES (89) 270, 22 February 1989.
 - 16 Interview mit einem Vertreter der Europäischen Kommission, Paris, Juni 2003.
 - 17 Interview mit VertreterInnen der Europäischen Kommission, Brüssel/Paris, Mai/Juni 2003.
 - 18 1996 „Comité des Sages“ Report on Civic and Social Rights (For a Europe of Civic and Social Rights); 1999 „Simitis“ Report of the Expert Group on Fundamental Rights (Affirming Fundamental Rights in the EU).
 - 19 „Europäisches Forum für Sozialpolitik“; „Europäisches Forum für Zivilgesellschaft“.
 - 20 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln (Mandat) und Tampere (Festlegung von Verfahrensregeln): http://www.europarl.eu.int/summits/kol2_de.htm#an4.
 - 21 CHARTE 4316/99 CONVENT 34.
 - 22 CHARTE 4383/00 CONVENT 41.
 - 23 Interview mit einem/r VertreterIn eines nationalen Parlaments im Konvent, London, April 2003.
 - 24 Interview mit einem Mitglied des Präsidiums, Brüssel, März 2003.
 - 25 Interview mit einem/r VertreterIn des Europäischen Parlaments im Konvent, Brüssel, März 2003.
 - 26 Interview mit einem Regierungsbeauftragten im Konvent, Brüssel, März 2003.
- LITERATUR
- Abromeit, Heidrun (1998). *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York/Oxford.
- Aspinwall, Mark/Gerald Schneider (2000). Same Menu, Separate Tables. The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration, in: *European Journal of Political Research*, 38(1), 1–36.
- Bernsdorff, Norbert/Martin Borowsky (2002). *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Handreichungen und Sitzungsprotokolle*, Baden-Baden.
- Betten, Lammy (2001). The EU Charter on Fundamental Rights. A Trojan Horse or a Mouse?, in: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 17(2), 151–164.
- Checkel, Jeffrey T. (2001). Taking Deliberation Seriously, Arena Working Papers, 14. Internet: http://www.arena.uio.no/publications/wp01_14.htm.
- Christiansen, Thomas/Gerda Falkner/Knud E. Joergensen (2002). Theorizing EU Treaty Reform: Beyond Diplomacy and Bargaining, in: *Journal of European Public Policy*, 9(1), 12–32.
- Commission of the European Communities (1989). Communication from the Commission Concerning its Action Programme Relating to the Implementation of the Community Charter on the Social Rights of Workers. COM (89) 568 final, Brüssel.
- Elster, John (1998a). Introduction, in: John Elster (Hg.). *Deliberative Democracy*, Cambridge-Oakleigh, 1–18.
- Elster, John (1998b). Deliberation and Constitution Making, in: John Elster (Hg.). *Deliberative Democracy*, Cambridge-Oakleigh, 97–122.
- Eriksen, Erik, O. (2001). Democratic or Technocratic Governance?, Jean Monnet Working Paper, 6. Internet: <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>.
- Eriksen, Erik O./John E. Fossum (2000). Post-National Integration, in: Erik O. Eriksen/John E. Fossum (Hg.): *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?*, London/New York, 1–28.
- Falkner, Gerda (1991). EG-Sozialcharta. Feierlich erklärt ist nicht gewonnen, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 20(1), 289–310.
- Falkner, Gerda (1998). *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*, London/New York.
- Gijzen, Marianne (2001). The Charter. A Milestone for Social Protection in Europe?, in: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 8(1), 33–48.
- Héritier, Adrienne (Hg.) (1993). *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen.
- Héritier, Adrienne (1999). Elements of Democratic Legitimation in Europe. An Alternative Perspective, in: *Journal of European Public Policy*, 6(2), 269–282.
- Héritier, Adrienne (2001). Composite Democratic Legitimation in Europe. The Role of Transparency and Access to Information, Reprint 2001/6, Max Planck Projektgruppe Common Goods: Law, Politics and Economics, Bonn.
- Hussein, Kassim (1994). Policy Networks, Networks and European Union Policy Making. A Sceptical View, in: *West European Politics*, 17(4), 15–27.
- Jachtenfuchs, Markus (1997). Democracy and Governance in the European Union, in: Andreas Follesdal/Peter Koslowski (Hg.): *Democracy and the EU*, Berlin, 37–64.
- Jonckheer, Pierre/Philippe Pochet (1990). *De la Charte Sociale au Programme d'Action de la Communauté Européenne*, Bruxelles.
- Jupille, Joseph/James A. Caporaso/Jeffrey T. Checkel (2003). Integrating Institutions. Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union, in: *Comparative Political Studies*, 36(1/2), 7–40.
- Kohler-Koch, Beate (1999). Europe in Search for Legitimate Governance, Arena Working Paper, 27.

- Internet: http://www.arena.uio.no/publications/wp99_27.htm
- Kohler-Koch, Beate/Rainer Eising (Hg.) (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*, London/New York.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989). Gemeinschaftscharta der sozialen Rechte der Arbeitnehmer, COM (89) 471 final, Brüssel.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000). Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2000/C364/01.
- Lord, Christopher (1998). *Democracy in the European Union*, Sheffield.
- Maurer, Andreas/Daniel Göler (2004). Die Konventionsmethode in der Europäischen Union. Ausnahme oder Modell?, SWP-Studie, 44. Internet: http://www.swp-berlin.org/cmmon/get_document.php?id=1084.
- Menéndez, Augustín J. (2002). Chartering Europe. Legal Status and Policy Implications of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, 40(3), 471–490.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca.
- Risse, Thomas (2000). Let's Argue! Communicative Action in World Politics, in: *International Organization*, 54(1), 1–40.
- Risse, Thomas (2004). *Transnational Governance and Legitimacy*. Internet: <http://www.fu-berlin.de/atas/paperstodownload.htm>.
- Ross, George (1998). Das Soziale Europa des Jacques Delors. Verschachtelung als politische Strategie, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.): *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*, Frankfurt/M., 327–368.
- Scharpf, Fritz (1988). The Joint-Decision Trap. Lessons from German Federalism and European Integration, in: *Public Administration*, 66, 239–278.
- Scharpf, Fritz (1999). *Governing in Europe – Effective and Democratic?* Oxford.
- Schönlau, Justus (2001). Drafting Europe's Value Foundation. Deliberation and Arm-Twisting in Formulating the Preamble to the EU Charter of Fundamental Rights, in: Erik O. Eriksen/John E. Fossum/Augustín J. Menéndez (Hg.): *The Chartering of Europe. The Charter of Fundamental Rights in Context*, Arena Report, 8, Oslo, 127–154.
- Schulz, Otto (2003). *Grundlagen und Perspektiven einer Europäischen Sozialpolitik. Die Verhandlungen und Ergebnisse der Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza*, Köln.
- Schumann, Wolfgang (1996). *Neue Wege in der Integrationstheorie. Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU*, Opladen.
- Thelen, Kathleen/Sven Steinmo (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Kathleen Thelen/Frank Longstreth/Sven Steinmo (Hg.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge, 1–32.
- Weiler, Joseph H./Ulrich R. Haltern/Franz C. Mayer (1995). European Democracy and its Critique, in: *West European Politics*, 18(4), 4–39.

AUTORIN

Caroline WÖRGÖTTER. Dissertantin und externe Lektorin an der Universität Wien/Institut für Politikwissenschaft. Forschungsschwerpunkte: EU-Mehrebenensystem, Theorien Europäischer Integration, policy-Analyse, Interessensmediation in der EU, Sozialpolitik, Beschäftigungspolitik.

Kontakt: Leopoldsgasse 21/I/5, A-1020 Wien.
E-mail: caro.woergoetter@gmx.at